**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **14 січня 2020 року** | **Київ** | | **№ 52/0/15-20** |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку**  **до законопроекту № 2536** |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо визначення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя» від 5 грудня 2019 року, реєстраційний № 2536, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Юрчишиним Я.Р., Макаровим О.А., Рахманіним С.І., Устіновою О.Ю., Осадчуком А.П., Рудик К.О., Піпою Н.Р., Клименко Ю.Л., Лозинським Р.М., Стефанишиною О.А., Васильченко Г.І., Василенко Л.В.

Пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо визначення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя» від 5 грудня 2019 року, реєстраційний № 2536, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Юрчишиним Я.Р., Макаровим О.А., Рахманіним С.І., Устіновою О.Ю., Осадчуком А.П., Рудик К.О., Піпою Н.Р., Клименко Ю.Л., Лозинським Р.М., Стефанишиною О.А., Васильченко Г.І., Василенко Л.В.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**14 січня 2020 року № 52/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 2536

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо визначення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя» від 5 грудня 2019 року, реєстраційний № 2536 (далі – законопроект № 2536), внесено на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Юрчишиним Я.Р., Макаровим О.А., Рахманіним С.І., Устіновою О.Ю., Осадчуком А.П., Рудик К.О., Піпою Н.Р., Клименко Ю.Л., Лозинським Р.М., Стефанишиною О.А., Васильченко Г.І., Василенко Л.В.

Згідно із пояснювальною запискою до законопроекту № 2536 пропонується внести зміни до порядку обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя шляхом проведення попередньої перевірки кандидатів Громадською радою міжнародних експертів, утвореною відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», у зв’язку із чим змінити порядок обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя з’їздом суддів України, з’їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з’їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, Президентом України, Верховною Радою України.

Як зазначено у пояснювальній записці, метою прийняття законопроекту № 2536 є забезпечення незалежного відбору членів Вищої ради правосуддя.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів та загальніше будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації[[1]](#footnote-1).

3. Загальноприйнятим є те, що сучасна демократична держава повинна бути заснована на принципі поділу влади[[2]](#footnote-2). Судова влада – одна з трьох основних, але рівних стовпів сучасної демократичної держави. Усі три гілки влади надають публічні послуги й повинні відповідати одна перед одною за свої дії. У демократичній державі, заснованій на принципі верховенства права, жодна з гілок державної влади не може діяти у власних інтересах; вони діють у інтересах народу в цілому[[3]](#footnote-3).

Велика хартія суддів (Консультативна рада європейських суддів, м. Страсбург, 17 листопада 2010 року, пункт 13) передбачає, що для забезпечення незалежності суддів у кожній державі створюється судова рада чи інший спеціалізований орган, незалежний від законодавчої та виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями з усіх питань щодо статусу суддів, а також щодо організації, функціонування та репутації судових інституцій.

У Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства зазначено, що судова рада повинна також становити автономний орган судової влади, що уможливлює здійснення індивідуальними суддями своїх функцій незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влади та без неправомірного тиску зсередини судової системи. Стосовно цього Консультативна рада європейських суддів вважає, що буде неприпустимим, якщо судова рада обмежуватиметься іншими органами у своїй автономії визначати власні процедури діяльності та питання, що виносяться на її розгляд.

Cтаттею 1 Конституції України закріплено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Статтею 5 Основного Закону встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Разом із тим відповідно до статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте положення закону передбачають формування складу Вищої ради правосуддя та наділення владними повноваженнями осіб, які не є громадянами України.

7 листопада 2019 року набрав чинності Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (далі – Закон № 193-IX), яким внесено зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя».

Водночас **Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у своєму висновку щодо змін до правових рамок, які регулюють діяльність верховного суду і органів суддівського врядування, прийнятому на 121-му пленарному засіданні (м. Венеція, 6–7 грудня 2019 року),** наголосила, що часті зміни правил стосовно судових установ і призначень можуть призвести до різноманітних тлумачень, в тому числі навіть до приписування недобросовісних намірів, яким можуть слугувати ці зміни.

Чинна правова база сприяє незалежності органів самоврядування, зокрема Вищої ради правосуддя, щодо способу призначення їхніх членів, терміну повноважень та наявності гарантій протидії зовнішньому тиску. Судове самоврядування на сьогодні діє відповідно до закону, захищаючи професійні інтереси суддів і приймаючи рішення про їхню внутрішню діяльність. Чинна нормативно-правова база чітко сприяє незалежності органів судового самоврядування[[4]](#footnote-4).

4. Окремо слід зазначити, що відповідно до положень статті 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року  № 2447-VIII (далі – Закон № 2447-VIII) Громадська рада міжнародних експертів утворюється строком на шість років Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду та є її допоміжним органом. Громадська рада міжнародних експертів виконує свої повноваження у складі шести членів, які призначаються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України виключно на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України.

Таким чином, зі змісту цієї статті вбачається, що Громадська рада міжнародних експертів створена з відповідною конкретно визначеною метою – сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду. З огляду на вказану мету Законом № 2447-VIII передбачено, що саме Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення про призначення членів Громадської ради міжнародних експертів.

Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 6 листопада 2018 року сформовано поточний склад Громадської ради міжнародних експертів із шести членів.

Очевидно, що Громадська рада міжнародних експертів є тимчасовим допоміжним органом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, строковість дії та порядок утворення і діяльності якого передбачена законодавством. Натомість законопроектом № 2536 пропонуються зміни до Закону № 1798 щодо порядку обрання членів Вищої ради правосуддя без будь-яких часових обмежень.

На сьогодні Громадська рада міжнародних експертів фактично виконала завдання, з метою виконання яких вона була створена Законом № 2447-VIII.

При цьому слід зазначити, що Законом № 193-IX діяльність членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припинено (пункт 2 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення») та внесено зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени якої наразі призначаються Вищою радою правосуддя.

**Венеційська комісія у своєму висновку щодо змін до правових рамок, які регулюють діяльність Верховного суду і органів суддівського врядування, прийнятому на 121-му пленарному засіданні (м. Венеція, 6–7 грудня 2019 року),** звернула увагу, що у висновку щодо антикорупційного суду в Україні Комісія вже зазначала, що «міжнародні організації та донори, які активно підтримують антикорупційні програми в України, повинні тимчасово отримати головну роль в органі, який має компетенцію обирати спеціалізованих антикорупційних суддів». Важливо зазначити, що такі органи мають бути призначені лише в період реорганізації до досягнення передбачених результатів. Постійно діюча система може порушити принцип конституційного суверенітету.

5. Відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

У рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 зазначено, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини)[[5]](#footnote-5).

Цим Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування.

Узгодженість правових норм, відсутність між ними суперечностей належать не лише до загальних умов ефективності законодавства, а й одночасно є важливою закономірністю його функціонування як самостійного, цілісного, системного явища.

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконалість законодавства України й необхідність дотримуватися принципу правової визначеності та «якості закону» (рішення у справах «Корецький та інші проти України», «Єлоєв проти України», «Новік проти України»). Відповідно до позиції Європейського суду закон має бути доступний для конкретної особи і сформульований достатньо чітко для того, щоб вона могла передбачити в розумних межах, виходячи з обставин справи, ті наслідки, які може спричинити дія.

Принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права. Він виявляє себе як на етапі правотворчості, так й на етапі правозастосування.

Вимоги до нормативно-правових актів можуть бути розподілені на змістовні і процедурні. Змістовні вимоги потребують, щоб нормативно-правові акти були зрозумілими (доступними), несуперечливими і пропонували повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалин. Цьому сприяє однозначне та відносно стійке значення понять, які використовуються в законодавстві, що також може бути досягнуто за допомогою правових дефініцій.

Дієвим та ефективним способом попередження виникнення юридичних колізій є проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів.

Венеційська комісія у своєму висновку щодо Румунії зазначила таке: «Венеційська комісія нагадує, що відповідно до контрольного списку критеріїв верховенства права ясність, передбачуваність, послідовність і узгодженість законодавчих рамок, а також стабільність законодавства є основними цілями для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права*[[6]](#footnote-6)*»*.*

Відповідно до загальних вимог нормопроектної техніки проекти законів та нормативно-правових актів повинні раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини, правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними.

Таким чином, законопроект не відповідає вимогам нормопроектної техніки, оскільки запропоновані зміни є суперечливими та створюють правові колізії.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя не підтримує законопроект № 2536.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи

   щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Висновок № 3(2002) Консультативної ради європейських судів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, пункт 16. [↑](#footnote-ref-2)
3. Див. Висновок КРЄС № 18 (2015), пункт 6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи, Консолідований документ, 2019, пункт 53. [↑](#footnote-ref-4)
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), м. Київ,

   22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, справа № 1-17/2005.  [↑](#footnote-ref-5)
6. CDL-AD (2019) 014, Румунія – Висновок щодо Надзвичайних розпоряджень уряду № 7 і № 12, доповнених Законами про правосуддя, пункт 14. [↑](#footnote-ref-6)